

Rapport sur les PMA - Points saillants



D'APRÈS LA COLLECTION DES
RAPPORTS SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS

N° 4

Décembre 2007

Nouvelles initiatives pour atténuer l'exode des cerveaux dans les pays les moins avancés

La migration internationale de personnes qualifiées des PMA continue de réduire leur potentiel de rattrapage technologique et leur capacité d'absorption. Les politiques nationales, la coopération internationale et les réseaux avec la diaspora peuvent limiter les dégâts d'une telle migration et en tirer des avantages.

La dotation en capital humain d'une économie est un déterminant fondamental de ses perspectives de croissance à long terme, de sa capacité d'absorption et de sa performance en matière d'apprentissage technologique. Cela signifie que les compétences de la population doivent être améliorées et fructueusement employées pour permettre aux pays de se développer. La pauvreté généralisée dans la plupart des PMA, cependant, est généralement associée à des possibilités d'emploi limitées et/ou des bas salaires pour les personnes qualifiées, ainsi qu'à des conditions de travail et à des perspectives de carrières médiocres pour les professionnels.

Depuis bien des décennies, des forces de répulsion et d'attraction dans les pays d'origine et de destination ont contribué à augmenter la migration des travailleurs qualifiés des PMA vers les pays développés et les pays en développement à revenu plus

élevé. Ici le mot «qualifié» désigne des travailleurs ayant une formation universitaire. Les données les plus récentes montrent que l'émigration de personnel qualifié des pays en développement a fortement augmenté au cours des années 1990. Les taux d'émigration du personnel qualifié étaient les plus élevés dans les PMA - en moyenne, plus de 13% en 2000 (voir le tableau ci-après).

Les PMA, plus que les autres pays en développement, sont susceptibles d'être affectés négativement par l'émigration de personnel qualifié. Premièrement, le taux d'émigration des personnes qualifiées des PMA est pratiquement double de celui des autres pays en développement. Deuxièmement, le nombre de personnes ayant une formation universitaire dans les PMA est très faible. Par conséquent, dans certains de ces pays, l'émigration rétrécit davantage l'effectif de personnel qualifié travaillant dans le pays.

L'émigration est plus élevée dans certains secteurs où les compétences requises sont relativement uniformes partout dans le monde, comme la médecine. De plus, le taux de migration des individus hautement qualifiés ayant une formation au-delà de l'enseignement universitaire de base tend à être beaucoup plus élevé que celui de l'ensemble de la population ayant une éducation tertiaire. Il a été estimé qu'entre 30 et 50 % de la population du monde en développement ayant une formation scientifique et technique vivent dans le monde développé.

À part ces impacts négatifs, l'émigration peut générer des avantages pour les pays d'origine. Cela se produit par exemple lorsque le personnel qualifié rentre dans son pays, soit temporairement, soit de manière permanente, apportant avec lui les nouvelles connaissances et compétences des pays plus avancés technologiquement. Ces dernières années, une

Groupe de pays d'origine	Taux d'émigration en 2000 (%)	
	Total (a)	Qualifiée (b)
Pays à haut revenu	2.8	3.5
Pays à revenu moyen supérieur	4.2	7.9
Pays à revenu moyen inférieur	3.2	7.6
Pays à faible revenu	0.5	6.1
Pays les moins avancés	1.0	13.2
a	Nombre d'immigrants adultes vivant dans les pays de l'OCDE en pourcentage du nombre total d'adultes nés dans le même groupe de pays d'origine.	
b	Nombre d'immigrants adultes ayant une formation de niveau universitaire vivant dans les pays de l'OCDE en pourcentage du nombre total d'adultes ayant un niveau de formation universitaire nés dans le même groupe de pays d'origine.	

Nouvelles initiatives pour atténuer l'exode des cerveaux dans les pays les moins avancés

plus grande attention a été accordée au rôle que jouent les migrants de retour en élevant les niveaux de compétences et en promouvant le transfert de technologie et l'accumulation de capital dans leur pays d'origine. Cela a été particulièrement évident dans les pays à forte croissance de l'Asie de l'est et du sud, depuis les années 1990.

On a toutefois peu de données quantitatives sur la contribution des migrants de retour — ce qu'on appelle «gain de cerveaux» — aux compétences et à la technologie chez eux, dans les PMA. Néanmoins, des études sur des économies similaires indiquent que les migrants de retour peuvent avoir un impact positif sur les dotations en compétences de leurs pays d'origine. Parmi les avantages que ces migrants ont cité eux-mêmes comme les plus importants, les compétences techniques spécialisées et les connaissances en communication ont eu le rang le plus élevé.

Le manque de données sur l'impact net de la migration de personnes qualifiées en termes d'exode de cerveaux et de gain de cerveaux signifie qu'il est très difficile de formuler des politiques optimales qui traitent et équilibrent les pertes et les gains potentiels résultant de l'émigration. Le présent numéro des *Rapport sur les PMA - Points saillants* indique un éventail de mécanismes de politique générale qui ont été mis en œuvre au niveau national (aussi bien dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine) et aux niveaux régional et international.

Les politiques dans les pays de destination

Plusieurs pays développés ont mis en œuvre des politiques qui tentent de réduire l'exode des compétences dans certains secteurs et à partir de pays spécifiques. L'aide au développement peut être un canal efficace par lequel les pays développés peuvent aider à traiter les pires impacts de l'exode des cerveaux. Le cas de l'assistance accordée au Malawi par le Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID) est instructif. Le Malawi a élargi la formation des professionnels

de la santé, mais il a des problèmes majeurs pour retenir ce personnel dans le pays. Le DFID a développé un programme spécial d'assistance à ce pays afin d'accroître la formation des médecins et des infirmiers et d'augmenter les perspectives salariales et d'emploi. Le DFID indique que ce programme a eu un certain succès en réduisant la pression de l'émigration.

Le Royaume-Uni a été en première ligne des politiques directes de réduction de l'impact de l'exode des cerveaux sur les pays plus pauvres dans le domaine de la santé. Son Département de la santé a appliqué des directives sur le recrutement d'infirmiers et infirmières à l'étranger, avec une liste de pays (notamment d'Afrique subsaharienne) où le recrutement est interdit. Toutefois, si le Royaume-Uni a pris quelques importantes initiatives dans le domaine de la santé, les politiques d'immigration dans l'ensemble continuent de cibler des professionnels et des travailleurs qualifiés étrangers, quels que soient les pays d'origine. Il a été soutenu que des protocoles similaires à ceux qui ont été utilisés dans le secteur de la santé devraient être développés pour d'autres secteurs où il est démontré que les coûts sociaux des migrations sont élevés, comme c'est le cas avec les sérieuses pénuries de personnel universitaire dans de nombreux pays africains. Ce type de mesure reste cependant controversé.

D'autres pays européens ont eu tendance à se concentrer sur des politiques de promotion du gain de cerveaux en accordant aux émigrants des incitations à rentrer dans leurs pays. Par exemple, la France, l'Italie et l'Allemagne leur ont offert des prêts, des formations et une assistance technique aux migrants retournant dans leurs pays. La France a accordé des prêts aux émigrants d'origine malienne et sénégalaise pour qu'ils puissent créer des entreprises dans leurs pays d'origine. Toutefois, il est signalé que le manque d'envergure des programmes, le manque d'expérience dans la création d'entreprises (en particulier parmi les migrants les moins instruits) et les mauvaises conditions économiques des pays

d'origine ont réduit l'efficacité de ces programmes.

La Déclaration conjointe Afrique–UE sur la migration et le développement, signée par les ministres des affaires étrangères en novembre 2006, a évité la question sensible de paiements aux pays africains pour compenser les coûts de l'émigration du personnel qualifié. L'UE a rejeté la proposition faite par les ministres africains de créer un fonds spécial de développement, alimenté par l'UE, pour financer le développement dans le but d'éviter que les jeunes Africains partent à la recherche de travail en Europe. Toutefois, il y a eu des progrès comme en témoignent les décisions conjointes de «promouvoir des politiques et réformes concrètes et personnalisées visant à répondre aux pénuries de compétences causées par l'exode des cerveaux», en appuyant la mise en valeur des ressources humaines et le développement de l'enseignement, et d'«encourager des programmes qui favorisent la mobilité et le retour temporaire des membres des diasporas dotés des compétences appropriées pour participer au renforcement des capacités dans leurs pays d'origine». Cela met en évidence l'impact positif, potentiellement fort, de la mobilité internationale par la «circulation des cerveaux».

Les initiatives internationales et régionales

Un certain nombre d'organismes internationaux mettent fortement l'accent sur la promotion du gain des cerveaux par le retour des migrants, en travaillant avec la diaspora, soit en introduisant des mesures incitatives pour que les migrants qualifiés rentrent définitivement, soit en aidant au transfert de technologie et de compétences vers le pays d'origine.

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a été à l'avant-garde de ces efforts faits pour promouvoir le gain de cerveaux, dont les résultats ont été mitigés. En 1983, elle a lancé un Programme de retour et de réintégration des nationaux africains qualifiés. Sur près de deux décennies, quelque 1.500 Africains ont été incités à rentrer au pays, avant que le programme soit abandonné. Les

Nouvelles initiatives pour atténuer l'exode des cerveaux dans les pays les moins avancés

chiffres pourraient sembler dérisoires, mais ils ne sont pas négligeables au regard de l'importance du retour d'émigrés hautement qualifiés pour certains PMA africains. Toutefois, le coût unitaire élevé du programme, les considérations d'équité (par rapport aux collègues restés au pays) et spécialement le manque d'appropriation par les gouvernements bénéficiaires ont été tous identifiés comme étant des problèmes. Néanmoins, on a des indications que les migrants qualifiés rentrés au pays font une différence en occupant des postes clés dans les secteurs public et privé.

En 2001, ce programme de l'OIM a été remplacé par le programme Migration pour le développement en Afrique, qui met beaucoup plus l'accent sur des séjours de courte durée dans le pays d'origine et sur le transfert de connaissances par Internet et par l'intermédiaire des diasporas que sur le retour définitif des migrants qualifiés.

Des réseaux numériques reliant les migrants qualifiés à leurs pays d'origine sont le mécanisme le plus fréquemment utilisé pour encourager le gain de cerveaux. Par exemple, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme a lancé une Initiative numérique de la diaspora dans le cadre de laquelle des spécialistes d'outre-mer aident les femmes de leurs pays d'origine à utiliser les nouvelles technologies de l'information.

De la même manière, des initiatives régionales visant à accroître le gain des cerveaux ont été particulièrement importantes en Afrique australe par la biais du Réseau de compétences de l'Afrique du Sud à l'étranger. Il a été signalé que quelque 22.000 diplômés de cinq pays étaient reliés, par le biais de son site Internet, à des universités de leurs pays d'origine dans divers domaines tels que la médecine, le commerce, l'enseignement et l'ingénierie. Ce réseau vise à encourager les offres de migrants pour former des homologues en Afrique australe, les aider dans des travaux de recherches, faciliter le transfert de technologie (par exemple, en fournissant des ordinateurs et des logiciels) et faciliter des contacts entre des entreprises.

Des initiatives de ce genre pourraient être étendues aux PMA.

L'assouplissement des restrictions au commerce des services peut contribuer à la circulation des cerveaux pour des professionnels des PMA. Ces personnes peuvent bénéficier du mouvement temporaire de professionnels vers les pays plus avancés technologiquement, où ils peuvent améliorer leurs compétences, apprendre de nouvelles technologies et acquérir plus d'expérience. Cela peut se révéler utile lorsque des professionnels travaillent à nouveau dans leurs pays d'origine. Les règles de l'émigration temporaire devraient par conséquent être assouplies afin de profiter aux PMA.

Les politiques des pays d'origine

Dans le passé, les politiques qui visaient à prévenir la fuite des cerveaux par des programmes de retour définitif des migrants ont souvent échoué. Cela était dû aux mécanismes utilisés (tels que des cautions et des sanctions financières), qui étaient basés sur des restrictions imposées au personnel qualifié. La rétention et le gain des cerveaux dépendent de façon critique de l'ensemble de l'évolution politique et économique générale dans les PMA. La création de possibilités d'emploi pour des cadres qualifiés, avec des niveaux de salaires croissants, est cruciale si l'on veut retenir le capital humain formé dans le pays et inciter au retour des migrants. Cela inclut non seulement des salaires plus élevés, mais aussi des conditions de travail et des déroulements de carrière plus attrayants.

Dans le secteur de la santé, par exemple, de nouvelles initiatives commencent à produire les effets escomptés dans certains pays à faible revenu. Les mesures prises sont notamment les suivantes:

- Importantes augmentations des salaires, en particulier du personnel infirmier (Botswana);
- Plans de mise en place de cadres de santé, particulièrement dans les zones rurales (par exemple, le Malawi et la Zambie ont créé des postes de fonctionnaires de santé

et le Mozambique a une catégorie similaire de personnel de santé);

- Élévation de l'âge de la retraite (par exemple au delà de 55 ans, comme cela se fait actuellement au Malawi et au Lesotho);
- Nouveaux programmes de gestion du retour des migrants, particulièrement sur une base temporaire.

Les politiques visant à augmenter les bienfaits de la migration en retour ont quelques avantages potentiels pour les PMA. Ces avantages sont vraisemblablement plus importants dans le cas des retours définitifs des anciens émigrants, par rapport aux retours temporaires, particulièrement en termes de dotation en compétences des pays d'origine. Néanmoins, la conception et la mise en œuvre de politiques à cet effet sont difficiles et il y a eu plusieurs cas d'échec. Dans ces conditions, le raisonnement pourrait être que les PMA devraient cibler des séjours professionnels de courte durée de nationaux qualifiés, puisque c'est là que les initiatives des politiques ont plus de chances de réussir.

Favoriser le retour temporaire des migrants pour profiter des bienfaits d'apprentissage par des séjours de courte durée requiert également des politiques complémentaires et des efforts diplomatiques pour promouvoir une plus grande liberté de circulation au niveau international. Par exemple, seuls les émigrants ayant un permis de séjour permanent à l'étranger sont susceptibles de revenir, même pour des séjours de courte durée.

Étant donné les difficultés auxquelles se heurtent les initiatives prises pour encourager les personnes qualifiées à retourner dans leurs pays d'origine, soit de manière définitive, soit pour de courts séjours professionnels, les décideurs des PMA devraient s'employer plus sérieusement à faciliter des réseaux avec leur diaspora. Ce genre d'initiatives pourrait produire des avantages "externes" à plus long terme en incitant les migrants qualifiés à rester impliqués dans la situation et les défis de leurs pays d'origine et en laissant ouverte une possibilité de retour si les conditions sont favorables. De tels programmes de retour des migrants ont,

Nouvelles initiatives pour atténuer l'exode des cerveaux dans les pays les moins avancés

par exemple, été mis en œuvre avec succès par la Malaisie, la République de Corée, la Province chinoise de Taiwan et plus récemment l'Inde et la Chine.

Une considération importante pour assurer une plus grande utilisation des compétences de la diaspora est de recueillir et de localiser des données sur les professions et les formations des nationaux travaillant à l'étranger. Les pays d'origine devraient aussi faire en sorte que leurs ressortissants à l'étranger puissent conserver leur nationalité d'origine, même s'ils acquièrent la nationalité du pays d'immigration. Cela suppose la reconnaissance de la double nationalité, qui peut nécessiter des arrangements spéciaux avec les pays de destination qui ne l'autorisent pas. D'autres incitations impliquent la révision de règlements qui sont discriminatoires à l'égard des émigrants, comme la suppression des restrictions à l'acquisition de terrains et de biens.

L'importance des transferts de fonds

Enfin, il est à noter que les larges préoccupations quant aux pertes causées par l'exode des cerveaux sont parfois compensées par la valeur des transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine.

Les transferts de fonds aux pays en développement se sont considérablement accrus ces dernières années, pour atteindre un total estimé à 207 milliards de dollars en 2006. Ils ont enregistré une croissance plus rapide que l'investissement étranger direct et l'aide publique au développement au cours de la dernière décennie. La valeur totale des transferts de fonds aux PMA a plus que doublé entre 2000 et 2006, passant de 6 à 13 milliards de dollars.

Les avantages potentiels des transferts de fonds aux pays destinataires sont de stimuler la consommation et l'investissement dans ces pays, d'aider à assouplir les contraintes de

change et de contribuer à l'atténuation de la pauvreté. Leur contribution au développement dépend de leur impact macroéconomique. On a des preuves que les transferts de fonds sont plus orientés vers la consommation que vers l'investissement, ce qui explique peut-être pourquoi aucune relation entre ces transferts et la croissance à long terme n'a été décelée.

Bien que les transferts de fonds émanent de l'émigration aussi bien qualifiée que non qualifiée, leurs avantages semblent plus importants lorsque l'émigration non qualifiée prédomine. Les émigrants qualifiés gagnent à l'étranger plus que les non qualifiés, mais ils deviendront plus vraisemblablement permanents, moins liés à leurs pays d'origine. En définitive, cela conduit à un moindre volume de transferts et à moins d'avantages pour les PMA.

Ce numéro des *RPMA - Points saillants* s'inspire de chapitre 4 du *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés: Savoir, apprentissage technologique et innovation pour le développement*, de la CNUCED. Ce Rapport est accessible sur le site Internet de la CNUCED (www.unctad.org).